

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera a soudců Aleše Roztočila, Lenky Krupičkové, Petra Mikeše, Ivo Pospíšila, Barbary Pořízkové a Karla Šimky v právní věci žalobce: I. C., zast. Mgr. Bc. Filipem Schmidtem, LL.M., advokátem se sídlem Oveňecká 33, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 9. 2020, č. j. OAM-488/ZA-ZA12-VL13-2020, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 6. 2021, č. j. 2 Az 47/2020 - 27,

t a k t o :

I. Podle § 16 odst. 2 a 3 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném do 30. 6. 2023, žalovaný zamítne žádost o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodnou, jestliže žadatel přichází ze státu, který Česká republika považuje za bezpečnou zemi původu, a neprokáže, že v jeho případě tento stát za takovou zemi považovat nelze. To platí i ve vztahu ke skutečnostem svědčícím o hrozbě vážné újmy podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, ve znění účinném do 30. 6. 2023.

II. Věc se vrací k projednání a rozhodnutí pátému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V této věci jde o posouzení otázky, zda v případě zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodné podle § 16 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném do 30. 6. 2023, neboť žadatel přichází z bezpečné země původu, je žalovaný povinen odůvodňovat, zda by vycestování žadatele o mezinárodní ochranu nebylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky ve smyslu § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, ve znění účinném do 30. 6. 2023.

II. Přehled dosavadního řízení

[2] Žalobce podal dne 30. 7. 2020 žádost o mezinárodní ochranu. V záhlaví označeným rozhodnutím žalovaný tuto žádost zamítl jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 2 zákona o azylu. Žalovaný konstatoval, že důvodem žádosti o udělení mezinárodní ochrany je snaha o zajištění legálního pobytu v České republice; žalobce neprokázal, že Moldavsko v jeho případě nelze považovat za bezpečnou zemi původu.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, kterou Městský soud v Praze nadepsaným rozsudkem zamítl. Konstatoval, že pokud žadatel o mezinárodní ochranu pochází z bezpečné země původu, posuzuje se, zda daná země skutečně splňuje podmínky definice bezpečné země původu i v případě tohoto konkrétního žadatele. Žalobce žádným způsobem neprokázal, že v jeho případě nelze Moldavsko mít za bezpečnou zemi původu, omezil se na obecná tvrzení o korupci. Žalovaný tudíž nepochybil, když žádost zamítl jako zjevně nedůvodnou dle § 16 odst. 2 zákona o azylu. Za takové situace se pak ani neměl důvod zabývat stěžovatelovou rodinnou situací, neboť ta se v případě postupu podle § 16 odst. 2 zákona o azylu s ohledem na § 16 odst. 3 téhož zákona neposuzuje.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Nesouhlasil s tím, že lze v jeho případě považovat Moldavsko za bezpečnou zemi původu. Hrozí mu zde totiž trest odnětí svobody až na 17 let za trestný čin, který nespáchal; stěžovatel podrobně popsal své problémy a tyto závažné skutečnosti nelze překonat prostým odkazem na to, že Česká republika považuje Moldavsko za bezpečnou zemi původu. Stěžovatel poskytl věrohodnou výpověď a doložil důkazy, které měl k dispozici. Zpráva o zemi původu založená ve spise uvádí, že má Moldavsko zásadní nedostatky zejména v soudnictví. Stěžovatel též rozporoval závěr městského soudu, že při zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné podle § 16 odst. 2 zákona o azylu není nutno posuzovat přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, včetně nejlepšího zájmu dítěte. Odkázal na odlišný závěr rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 10. 2020, č. j. 60 Azs 75/2019 - 33, s nímž se ztotožnil.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel podal žádost pouze za účelem legalizace pobytu, k čemuž však mezinárodní ochrana neslouží. Stěžovatel neprokázal, že by v jeho případě nebylo možno považovat Moldavsko za bezpečnou zemi původu, a proto jsou jeho námitky nepřipadné.

IV. Důvody postoupení věci rozšířenému senátu; názor postupujícího senátu

[6] Pátý senát Nejvyššího správního soudu, kterému věc byla přidělena v souladu s rozvrhem práce NSS k projednání a rozhodnutí, dospěl při předběžné poradě k právnímu názoru odlišnému od názoru vysloveného v jiném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Postoupil proto tuto věc rozšířenému senátu. Svůj názor odůvodnil následujícím způsobem.

[7] Stěžovatel v kasační stížnosti přestřel k rozhodnutí dvě na sebe navazující zásadní otázky, a sice: 1) otázku Moldavska jako bezpečné země původu v jeho konkrétním případě a 2) otázku nutnosti posuzovat hrozbu vážné újmy podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona

pokračování

o azylu v případě, že žalovaný jeho žádost zamítl jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 2 zákona o azylu, tedy právě proto, že pochází z bezpečné země původu.

[8] Ohledně první otázky se pátý senát ztotožnil s názorem městského soudu, že stěžovatel neprokázal, že by Moldavsko v jeho případě nebylo možno považovat za bezpečnou zemi původu. Oproti jiným azylovým řízením je u řízení o mezinárodní ochraně v případě bezpečných zemí původu zdůrazněno důkazní břemeno žadatelů. Je tedy úkolem žadatelů ze zemí patřících mezi bezpečné země původu prokázat, že jejich mimořádný příběh odůvodňuje věcné posouzení podané žádosti; to se stěžovateli nepodařilo. Stěžovatel se obává, že mu bude uložen trest odnětí svobody za trestný čin, který nespáchal, resp. že se mu budou mstít osoby, které jej napadly, za to, že se je pokusil nahlásit moldavské policii. Závažnost svého azylového příběhu se snaží stěžovatel podpořit tím, že ho prokurátorka požádala o úplatek, a rovněž tím, že mu policisté odmítli poskytnout ochranu.

[9] Z provedených důkazů, konkrétně z dokumentu *„Hodnocení Moldavska jako bezpečné země původu“*, vyplývá, že v této zemi nelze zcela vyloučit případy pronásledování spadající do kategorie nepřiměřeného nebo diskriminačního trestního stíhání nebo trestání, to se však týká *„ve velké míře především politických oponentů, jejich obhájců, ochránců lidských práv nebo aktivistů občanské společnosti“*; v kontextu soudnictví dokument upozorňuje také na rozsáhlé korupční praktiky, politické tlaky na soudní sektor a možnost absence řádného procesu. Ze stěžovatelových tvrzení nevyplývá, že by spadl do některé z citovaných kategorií, resp. že by jeho trestní stíhání mělo jakýkoliv politický podtext. V posuzované věci je ovšem zásadní, že se stěžovatel ve věci úplatku a nečinnosti policie ani nepokusil řešit situaci pomocí vnitrostátních prostředků ochrany. Jak je uvedeno v rozsudku NSS ze dne 29. 6. 2007, č. j. 4 Azs 195/2006 - 149, i v bezpečné zemi původu *„může docházet k jednotlivým excesům, nicméně lze se prostřednictvím správních, soudních či jiných orgánů domáhat nápravy proti nezákonnému zásahu“*. Za excesy lze zajisté považovat, že si moldavská prokurátorka řekla o úplatek či že policisté odmítli řešit stěžovatelovo přepadení, stěžovatel se však proti těmto excesům nijak nebránil, toliko odkázal na svou nedůvěru v moldavské státní orgány. Nicméně pouhá nedůvěra ve funkčnost orgánů poskytujících ochranu nepostačuje jako relevantní důvod, pro který by žadatel o mezinárodní ochranu nemusel primárně využít prostředků vnitrostátní ochrany (obdobně např. rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2004, č. j. 5 Azs 7/2004 - 37). Dostupnost ochrany v tomto ohledu relevantním způsobem nezpochybňuje ani stěžovatel, nevyužití vnitrostátních prostředků ochrany odůvodňuje prostým tvrzením, že by se nic nezměnilo, protože je v Moldavsku vše propojené. Stěžovatel nenamítá, že by bylo trestní řízení v jeho věci vedeno z azylově relevantních důvodů, popř. že by byl stěžovatel státními orgány mučen a nucen k doznání.

[10] Podle pátého senátu ovšem problém tkví v tom, že koncept bezpečné země původu z povahy věci pokrývá pouze to, co žadateli o mezinárodní ochranu hrozí právě ze strany této země, bez toho, že by jakkoli reflektoval možnost nebezpečí vážné újmy ve smyslu § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu. Důvod pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu se neupíná k situaci v Moldavsku, ale k osobní situaci stěžovatele v České republice a jejím mezinárodním závazkům; tyto závazky, mezi které

patří i stěžovatelem zmíněný závazek respektování soukromého a rodinného života podle čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, se týkají České republiky a jejich (ne)porušení nelze logicky zdůvodnit odkazem na to, že Moldavsko je možné považovat za bezpečnou zemi původu. Právě to je podstatou druhé otázky, kterou stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu předestřel v kasační stížnosti. V ní mj. odkázal na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 10. 2020, č. j. 60 Azs 75/2019 - 33, který měl podobný náhled na věc, byť se v ní nejednalo o Moldavsko, nýbrž o Ukrajinu jako bezpečnou zemi původu. Krajský soud v Plzni tímto rozsudkem zrušil napadené rozhodnutí žalovaného s tím, že i při existenci bezpečné země původu je potřeba posoudit okolnosti spadající pod § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu ve spojení s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V dalším řízení měl proto žalovaný dle cit. rozsudku vyjasnit, *„zda skutečnosti uváděné žalobcem je možné zohlednit v některém jiném řízení než v řízení o žádosti o mezinárodní ochranu a zda je v takovém řízení možné poskytnout efektivní ochranu jeho soukromému a rodinnému životu. Pokud takové řízení neexistuje, bude se žalovaný věcně zabývat žádostí žalobce v té části, v níž uvádí skutečnosti nasvědčující pevnému vztahu žalobce k České republice a absenci takového vztahu k Ukrajině. Stejně tak se bude věcně zabývat tím, zda samotné vycestování žalobce z České republiky nebude představovat nepřiměřený zásah do stávajícího rodinného a soukromého života žalobce.“*

[11] Tento rozsudek Krajského soudu v Plzni na základě kasační stížnosti žalovaného Nejvyšší správní soud zrušil rozsudkem ze dne 17. 2. 2021, č. j. 7 Azs 347/2020 - 23. V odůvodnění uvedl, že soud uložil žalovanému správnímu orgánu povinnosti nad rámec zákona a jej interpretující judikatury. Žalovaný důkladně zkoumal splnění podmínek uvedených v § 16 odst. 2 zákona o azylu a dospěl ke správnému závěru, že žalobce neprokázal, že by pro něj Ukrajina nepředstavovala bezpečnou zemi původu. Pokud jde o rodinnou situaci žalobce, tato nepředstavuje důvod pro přijetí jeho žádosti o mezinárodní ochranu k věcnému projednání: *„Jediným důvodem pro přijetí žádosti k věcnému přezkumu může být v případě žalobce jakožto žadatele pocházejícího z bezpečné země pouze prokázání, že tuto zemi nelze ve vztahu k němu za bezpečnou považovat.“* Současně sedmý senát s odkazem na tři usnesení jiných senátů Nejvyššího správního soudu pod č. j. 2 Azs 66/2008 - 52, č. j. 3 Azs 129/2020 - 68 a č. j. 6 Azs 240/2020 - 34 uzavřel, že tím nedochází k porušení mezinárodních závazků České republiky plynoucích z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť pobyt cizince lze řešit v režimu zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

[12] Pátý senát souhlasí s tím, že prioritně je potřeba pobyt cizince řešit na základě zákona o pobytu cizinců, a nikoli zákona o azylu. Nicméně důsledky, které z toho sedmý senát dovozuje, neodpovídají současnému nastavení zákona o azylu a nereflktují ani vzájemnou neprovázanost zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců. Ustanovení § 14a odst. 2 písm. d) bylo do zákona o azylu vloženo novelou provedenou zákonem č. 165/2006 Sb., která zavedla (vedle azylu) doplňkovou ochranu jako druhou formu mezinárodní ochrany. Z důvodové zprávy k vládnímu návrhu tohoto zákona se podává (důraz přidán postupujícím senátem): *„Nově vkládaný § 14a zákona o azylu nabrazuje institut překážek vycestování, tak jak jej definovalo ustanovení § 91 zákona o azylu, resp. § 179 zákona č. 326/1999 Sb., a to v celé šíři. Nad rámec kvalifikační směrnice se proto doplňuje do definice vážné újmy, že za „vážnou újmu“ se bude považovat i situace, pokud by vycestování cizince nebylo možné s ohledem na závazky*

pokračování

plynoucí z mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána. Tradičně půjde např. o situace, kdy vycestování není možné s ohledem na respektování soukromí a rodinného života, tak jak je zakotveno v čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv...“ (sněmovní tisk č. 1233/0, zvláštní část, k části první, bod 27, k § 14a a § 14b, 4. volební období 2002 – 2006, digitální repozitář, www.psp.cz). Důvod doplňkové ochrany podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) tedy zavedla Česká republika nad rámec a v rozporu s právní úpravou Evropské unie, která je nyní vtělena do čl. 15 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (dále jen „kvalifikační směrnice“). K tomuto rozporu se směrnici však dle postupujícího senátu nelze přihlížet v neprospěch žadatele o udělení mezinárodní ochrany, a naopak v jeho prospěch je nutno tuto zákonnou úpravu podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu aplikovat. To sedmý senát v rozsudku č. j. 7 Azs 347/2020 – 23 odmítl, a tak v podstatě vyprázdnil důvod doplňkové ochrany dle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu v případě, že se jedná o cizince z bezpečné země původu, jehož žádost o mezinárodní ochranu byla zamítnuta podle § 16 odst. 2 zákona o azylu. Vycházel přitom z navazujícího § 16 odst. 3 zákona o azylu, který vylučuje u žadatelů pocházejících z bezpečných zemí posuzování, zda žadatel uvádí skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 nebo že mu hrozí vážná újma podle § 14a.

[13] Postupující senát má za to, že § 16 odst. 3 zákona o azylu je třeba vykládat tak, že pokud žadatel nevyvrátil domněnku bezpečné země původu, a jsou zde tedy dány důvody pro zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné (§ 16 odst. 2 zákona o azylu), už není důvod posuzovat, zda žadatel neuvádí skutečnosti svědčící o tom, že mu v zemi původu hrozí vážná újma – logicky jde totiž o posuzování nadbytečné, neboť v tomto směru prošla daná země hodnocením při zařazování na seznam bezpečných zemí původu, jakož i při jeho každoročním přezkumu (k tomu viz § 86 odst. 4 zákona o azylu ve spojení vyhláškou č. 328/2015 Sb., která mj. upravuje seznamy zemí, které Česká republika považuje za bezpečné země původu). Uvedené však může platit toliko pro hrozbu vážné újmy ve smyslu § 14a odst. 2 písm. a), b) a c) zákona o azylu, nikoli pro vážnou újmu předpokládanou v § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu. Tento důvod se totiž nevztahuje k zemi původu žadatele, nýbrž k České republice a jejím mezinárodním závazkům. Odpověď na otázku, zda Česká republika svým závazkům dostojí, se přitom neodvíjí a z logiky věci ani odvíjet nemůže od toho, zda žadatel pochází z bezpečné země původu – tato skutečnost je zcela mimoběžná. Žalovaný tudíž dle § 16 odst. 3 zákona o azylu nemá posuzovat hrozbu vážné újmy, ledaže by žadatel vznášel důvody spadající pod pojem vážné újmy podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu. To stěžovatel v posuzovaném případě učinil, a proto měl žalovaný jeho žádost v tomto ohledu vypořádat a posoudit, zda se nejedná o případ, ve kterém by nepřiměřeným zásahem do rodinného a soukromého života byla právě již nutnost pouhého vycestování z České republiky; k tomu srov. rozsudky NSS ze dne 21. 2. 2019, č. j. 5 Azs 235/2018 - 32, či ze dne 25. 1. 2013, č. j. 5 Azs 7/2012 - 28, č. 2836/2013 Sb. NSS.

[14] Po cizinci, jemuž byla zamítnuta žádost o udělení mezinárodní ochrany a následně udělen výjezdní příkaz, nelze požadovat, aby vědomě porušoval zákon nelegálním pobytem

na území České republiky a vystavoval se riziku, že s ním bude zahájeno řízení o uložení správního vyhoštění, v jehož rámci by se teprve mohl domáhat svého práva chráněného čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod. Zákon o pobytu cizinců neobsahuje právní úpravu, která by uspokojivě řešila právní postavení cizinců, kterým nebylo možné udělit mezinárodní ochranu v důsledku toho, že pocházejí z bezpečné země, avšak jejich nucené vycestování z území Česka by bylo v rozporu s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod.

[15] Pátý senát se ztotožňuje s právním názorem Krajského soudu v Plzni vyjádřeným v rozsudku č. j. 60 Azs 75/2019 - 33, a naproti tomu nesouhlasí s názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku sedmého senátu NSS č. j. 7 Azs 347/2020 - 23. Proto rozhodl o postoupení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. Rozšířený senát se dle postupujícího senátu má zabývat spornou otázkou, zda žalovaný může rozhodnout o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodné dle § 16 odst. 2 zákona o azylu, tj. z důvodu, že žadatel přichází z bezpečné země původu, aniž by věcně posoudil a v odůvodnění vypořádal žadatelem uváděné skutečnosti spadající pod pojem vážné újmy podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu.

[16] Účastníci se k postoupení věci rozšířenému senátu nevyjádřili.

V. Pravomoc rozšířeného senátu

[17] Podle § 17 odst. 1 s. ř. s., dospěl-li senát NSS při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí NSS, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[18] V posuzované věci z usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu vyplývá, že (postupující) pátý senát nesouhlasí s právním názorem vysloveným v rozsudku č. j. 7 Azs 347/2020 - 23. V tomto rozsudku se uvádí, že § 16 odst. 2 a 3 zákona o azylu umožňuje žalovanému v případě, *„že cizinec pochází z bezpečné země, se věcně nezabývat jeho žádostí o mezinárodní ochranu, pokud cizinec neprokáže, že v jeho případě nelze domovskou zemi za bezpečnou považovat. Ani v situaci, kdy má cizinec rodinné důvody pro setrvání na území ČR, nepředstavuje tato skutečnost důvod pro přijetí jeho žádosti k věcnému projednání.“* Postupující senát naopak má za to, že nelze zamítnout žádost o mezinárodní ochranu podle § 16 odst. 2 zákona o azylu, aniž by se žalovaný zabýval žadatelem uváděným důvodem vážné újmy předpokládaným v § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu. Tento důvod se totiž nevztahuje k zemi původu žadatele, nýbrž k České republice.

[19] Z uvedeného vyplývá, že názor postupujícího senátu vyjádřený v usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu je skutečně odlišný od názoru vysloveného v rozsudku NSS č. j. 7 Azs 347/2020 - 23. Posouzení této otázky je navíc nezbytné pro rozhodnutí projednávané věci. Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

VI. Názor rozšířeného senátu

[20] Rozšířený senát se v nedávno vydaném usnesení ze dne 15. 2. 2024, č. j. 7 Azs 186/2022 - 48, ve věci *L. T. H. Y.*, zabýval související otázkou výkladu § 14a odst. 2

pokračování

písm. d) zákona o azylu, ve znění do 30. 6. 2023 (v zákoně o azylu ve znění účinném od 1. 7. 2023 bylo toto ustanovení bez náhrady zrušeno). Z uvedeného usnesení tedy rozšířený senát vychází i při posouzení této věci.

[21] V usnesení ve věci *L. T. H. Y.* rozšířený senát na základě rozboru judikatury Soudního dvora EU vyložil, že zákonodárce může doplňkovou ochranu v rámci vnitrostátní implementace kvalifikační směrnice rozšířit nad rámec vyplývající ze směrnice, ovšem „*nesmí tak činit bez vazby na logiku mezinárodní ochrany, potažmo doplňkové ochrany jako takové. Podstatou mezinárodní ochrany je ochrana před nelidským či ponižujícím zacházením nebo vážnou újmu v zemi původu žadatele. Doplňková ochrana proto míří na tzv. extraterritoriální situace, tj. na ochranu před újmou hrozící ve státě původu a následným pobytem v takovém státě, nikoli před újmou hrozící v hostitelském státě.*“ (bod 43). Ačkoli český zákonodárce při vložení institutu doplňkové ochrany do zákona o azylu patrně mýlil důvod pro udělení doplňkové ochrany dle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu pojmout širěji (srov. citace důvodové zprávy k zákonu č. 165/2006 Sb. v bodě [12] tohoto usnesení), je třeba toto ustanovení vyložit konformně s kvalifikační směrnicí. Tedy tak, že „*doplňkovou ochranu na základě § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu bylo v souladu s provedeným výkladem možné udělit v případech, kdy (i) by žadateli v případě jeho vycestování z ČR hrozila v jeho státě původu vážná újma, přičemž (ii) její intenzita nemusela dosahovat intenzity uvedené v § 14a odst. 2 písm. a) až c) zákona o azylu a (iii) s ohledem na hrozbu této vážné újmy by vycestování cizince znamenalo porušení mezinárodních závazků ČR.*“ Rozšířený senát zároveň odmítl, že takovýmto výkladem by uvedený důvod pro udělení mezinárodní ochrany byl zcela vyprázdněn. Naopak v bodě 55 vysvětlil, na jaké případy takový užší unijně konformní výklad § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu dopadá.

[22] Tímto výkladem § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu je předurčeno též řešení otázky předložené rozšířenému senátu postupujícím senátem v nyní posuzované věci. Je totiž zřejmé, že není možné vycházet z premisy uváděné postupujícím senátem, tedy že důvod pro udělení doplňkové ochrany dle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu se nevztahuje k zemi původu žadatele, nýbrž k České republice a jejím mezinárodním závazkům. Naopak rozšířený senát již v usnesení ve věci *L. T. H. Y.* vysvětlil, že předpokladem i pro aplikaci tohoto důvodu pro udělení mezinárodní ochrany je vážná újma, která by žadateli hrozila v zemi původu. Zároveň z citovaného usnesení rozšířeného senátu vyplývá, že stát je povinen chránit cizince při vycestování i proti vážné újmě nastalé v důsledku vnitrostátní situace, a to s ohledem na právem chráněné vazby, které si zde vytvořil – to však nelze činit formou doplňkové ochrany, která není určena pro řešení takových případů.

[23] Pokud tedy důvodem pro udělení mezinárodní ochrany ve formě doplňkové ochrany, včetně důvodu uvedeného v § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu, může být pouze závažná újma, která by žadateli hrozila v zemi původu, a nikoli situace, která nastala v České republice, pak tento závěr je podstatný i pro posouzení otázky rozsahu rozhodných okolností, které žalovaný musí zkoumat při rozhodování podle § 16 odst. 2 a 3 zákona o azylu v případě žadatele z bezpečné země původu, a pro náležitosti odůvodnění takového rozhodnutí. Žadatel je v takovém případě povinen prokázat, že v jeho konkrétním případě se o bezpečnou zemi původu nejedná, a to i ve vztahu k jím uváděným důvodům hrozící

vážné újmy ve smyslu § 14a včetně vážné újmy uvedené v § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu. Pokud se žadatel o mezinárodní ochranu domnívá, že bezpečné země původu nepodaří vyvrátit, pak je nadbytečné, aby žalovaný meritorně posuzoval jednotlivé žadatelem uváděné skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být v zemi původu vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 nebo že mu hrozí vážná újma podle § 14a. Proto § 16 odst. 3 zákona o azylu logicky stanoví, že těmito okolnostmi se v takovém případě žalovaný zabývat nemá a v tomto směru též není třeba rozhodnutí o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu odůvodňovat.

[24] Ostatně je třeba podotknout, že řešení navržené postupujícím senátem by znamenalo popření pravidla zcela jasně vyjádřeného v § 16 odst. 3 zákona o azylu, že v případě nevyvrácení domněnky bezpečné země původu žalovaný *neposuzuje, zda žadatel o udělení mezinárodní ochrany neuvádí skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 nebo že mu hrozí vážná újma podle § 14a*. Proto navržené řešení, nejednalo-li by se o přednostní aplikaci unijního či mezinárodního práva (viz dále), již přesahuje meze přípustného výkladu a jednalo by se o soudcovské dotváření práva (vyplňování mezer, resp. teleologická redukce). Rozšířený senát již v rozsudku ze dne 29. 8. 2017, č. j. 5 As 154/2016 - 62, č. 3632/2017 Sb. NSS, ve věci *Vliv žádosti o osvobození od soudních poplatků na běh lhůty pro podání návrhu*, uvedl, že Ústavním soudem zdůrazňovanou interpretační zásadu, že doslovný výklad právního předpisu je pouze prvotním přiblížením se k obsahu právní normy, nelze chápat jako interpretační libovůli, kdy by soud za právo mohl prohlásit cokoli, aniž by vůbec bral znění zákona v úvahu. „*Možnost výkladu contra legem tj. v rozporu s výslovným zněním právního předpisu (aniž by takový závěr byl textem vykládaných ustanovení, byť i chápaným do jisté míry volněji, umožněn), připadá v úvahu pouze výjimečně, např. v případě nutnosti zaplnění mezery v právu nebo naopak teleologické redukce (k možnosti takového výjimečného postupu srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 10. 5. 2016, č. j. 8 As 79/2014 - 108, č. 3428/2016 Sb. NSS), a to výlučně v případech, kdy si takový aplikační postup vyžaduje důležitý důvod vyplývající z ústavního pořádku.*“ (bod 21 cit. rozsudku rozšířeného senátu).

[25] Rozšířený senát se též v usnesení ve věci *L. T. H. Y.* vyjádřil k možnostem řešení situace takových cizinců, resp. žadatelů o mezinárodní ochranu, kteří mají v České republice osobní či rodinné vazby, v jejichž důsledku by jejich nucené vycestování mohlo představovat porušení čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Vysvětlil, že úprava situace takových osob v zákoně o pobytu cizinců se nejeví jako nejlepší či nejvhodnější. Řešení je však primárně v rukou zákonodárce a nemůže být nahrazováno tím, že by soudy vykládaly § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu v rozporu s unijním právem, resp. že by dokonce v případě § 16 odst. 3 zákona o azylu musely popřít výslovné znění zákona cestou teleologické redukce. Je-li to potřebné k zajištění souladu s mezinárodními závazky České republiky, je nutné ústavně konformním způsobem (popř. konformním k mezinárodním závazkům České republiky) aplikovat předpisy cizineckého práva, které na takové případy dopadají. V případě, že by ustanovení zákona bylo v konkrétním případě v rozporu s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, bylo by nutno podle čl. 10 Ústavy takové ustanovení zákona neaplikovat (srov. např. rozsudek NSS ze dne 23. 2. 2005, č. j. 6 Ads 7/2003 - 59, č. 611/2005 Sb. NSS). Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod však České republice neukládá, aby zajistila závazek respektování soukromého a rodinného života právě formou doplňkové ochrany,

pokračování

a proto nelze uvažovat o její přednostní aplikaci podle čl. 10 Ústavy ČR. Rozšířený senát si není vědom, že by takový závazek ukládala nějaká jiná mezinárodní smlouva.

[26] Pokud pak postupující senát poukazoval na usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 1. 2011, č. j. 5 Azs 6/2010 - 107, č. 2289/2011 Sb. NSS, je třeba odkázat, že toto usnesení se zabývalo odlišnou právní úpravou obsaženou v tehdejší znění § 16 zákona o azylu, navíc se v něm specificky neřeší situace žadatelů o mezinárodní ochranu pocházejících z bezpečných zemí.

[27] Rozšířený senát tedy shrnuje, že podle § 16 odst. 2 a 3 zákona o azylu žalovaný zamítne žádost o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodnou, jestliže žadatel přichází ze státu, který Česká republika považuje za bezpečnou zemi původu, a neprokáže, že v jeho případě tento stát za takovou zemi považovat nelze. To platí i ve vztahu ke skutečnostem svědčícím o hrozbě vážné újmy podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu.

VII. Závěr

[28] Rozšířený senát v dané věci posoudil předloženou spornou právní otázku. V souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o této otázce a věc vrací pátému senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. února 2024

Filip Dienstbier
předseda rozšířeného senátu